

sonnel management system. The factors, leading to the phenomenon of mismatch are examined. The opposite phenomenon of concordance is also analyzed. The schematic model of the transformation mechanism of the personnel management system was developed by the author in order to help to anticipate the nature and quality of the changes, which would become the consequence of its implementation.

Keywords: personnel management, backgrounds, transformation mechanism, model, scorecard, expected effect

БАЛУЕВА Ирина Владимировна – помощник депутата городской Думы г. Нижнего Новгорода, соискатель Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (603006, Россия, г. Нижний Новгород, пр-кт Ленина, 27; irina_balu@mail.ru)

ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА (на примере Нижнего Новгорода)

Аннотация. Реформирование системы жилищно-коммунального хозяйства столкнулось с множеством серьезных проблем, которые на сегодняшний день создают социальную напряженность. Одной из причин существующих проблем, по мнению автора, является недостаточный уровень взаимодействия между органами местной власти и жителями, а также низкий уровень социальной активности населения. Автор рассматривает инновационные подходы, примененные нижегородскими органами местной власти, направленные на совместное решение проблем ЖКХ. Анализируется деятельность института старших, советов многоквартирных домов как формы самоорганизации собственников жилых домов, определяется их роль и значение в общей системе местного самоуправления в условиях реформирования. Исследование позволяет сделать вывод, что создание благоприятных условий, формы и методы решения существующих проблем, на практике примененные нижегородскими органами местной власти, способствовали укреплению взаимодействия власти и жителей, а также повышению их активности и, что немало важно, реализации социально значимых проектов и программ.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа жилищно-коммунального хозяйства, институт старших, старший по дому, подъезду, улице, домовый комитет, совет многоквартирного дома, территориальное общественное самоуправление, собственник многоквартирного дома

Проблемы жилищно-коммунального хозяйства сегодня являются крайне актуальными; среди обращений граждан в органы местной власти наибольшее число вопросов связано с жилищно-коммунальной системой, именно они создают социальную напряженность. Одной из причин существующих проблем, по мнению автора, является недостаточный уровень взаимодействия между органами местной власти и жителями. Решение видится в объединении усилий местной власти и самих жителей, в повышении уровня активности граждан – собственников домов. Возложение ответственности за неудовлетворительное состояние в системе ЖКХ только на одну из сторон вряд ли может привести к положительному результату. Озабоченность вызывает тот факт, что даже спустя годы после приватизации наши граждане так и не стали настоящими собственниками своего жилья, в большинстве случаев очень неактивно принимают участие в процессах, связанных с реформированием системы жилищно-коммунального хозяйства. Иначе как можно оценить тот факт, что жители, оплачивая немалые коммунальные услуги, продолжают мириться с неудовлетворительным состоянием подъездов, крыш, коммуникаций домов.

Институт старших. Оценивая сложность данной ситуации, еще в начале нулевых годов нижегородские органы местной власти предприняли попытку активи-

зировать нижегородцев, вовлечь их в реализацию реформы ЖКХ путем формирования института старших в Нижнем Новгороде «сверху». За основу был взят опыт работы домкомов советских времен. Формированию системы института старших способствовали организованные органами местной власти семинары, собрания, круглые столы, консультации, издание методических пособий по вопросам ЖКХ. Принятое городской Думой г. Нижнего Новгорода постановление «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Нижнем Новгороде»¹ предоставило жителям возможность активно участвовать в решении своих собственных проблем как на уровне подъезда, дома, улицы, так и на уровне микрорайона. Старшие рассматривались, как представители интересов жителей, участвующие в деятельности, связанной с содержанием жилого дома, на выборных началах (старший должен был избираться жителями на общем собрании). В их обязанности входило содействие органам местного самоуправления в решении вопросов подъезда или дома. Органы местной власти в свою очередь должны были способствовать старшим в осуществлении их деятельности. Таким образом, в лице активной части жителей – старших – местная власть надеялась получить помощников и поддержку в реализации планов и программ, направленных на приведение в порядок системы жилищно-коммунального хозяйства. Органы нижегородского местного самоуправления видели в институте старших структуру для налаживания взаимоотношений между жителями и администрацией, жителями и управляющей компанией. Старшие привлекались не только к организации мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий, благоустройство дворовых территорий, но и к осуществлению контроля за качеством выполнения ремонтных работ. Это способствовало повышению статуса старших, формированию чувства собственника, а также в определенной степени стимулировало и подрядную организацию к более качественному выполнению ремонтных работ. Вместе с тем контроль и ответственность за качество выполнения ремонтных работ – функция административного органа, и участие в этом процессе старших может рассматриваться лишь как наблюдательная функция, т.к. оценка качества должна даваться исключительно специалистами.

Процесс создания отдельных домовых комитетов, инициативных групп в начале нулевых годов постепенно приобретал все более системный характер, причем осуществлялся он не только «сверху», но и «снизу». Наметились тенденции к объединению жителей, заинтересованных в качественном выполнении ремонтных работ и благоустройстве своих жилых домов и придомовых территорий. На базе ранее сформированных домовых комитетов отдельных домов началось формирование советов старших микрорайонов, в состав которых входили старшие разных домов. Советы старших вносили предложения по планам социально-экономического развития микрорайонов, при их активном участии реализовывались муниципальные целевые программы, касающиеся главным образом сферы жилищно-коммунального хозяйства. Заслуживает внимания опыт деятельности совета старших микрорайона «Звездинка», созданного в 2008 г. самими жителями с целью реализации муниципальной программы комплексного благоустройства «Город – сад». При активном участии совета старших проводились заседания с участием представителей всех домов, принимались общие решения, проводились собрания жителей с целью разъяснения и согласования с жителями планов и графиков ремонтных работ, осуществлялся контроль за ходом ремонтных работ в форме подписания актов приемки старшими. Все это способствовало решению важных задач. С одной стороны, был благоустроен микрорайон, с другой – в процессе благоустройства жители данного микрорайона объединились, почувствовали свою причастность этому процессу.

Для обмена опытом и получения полезной информации по вопросам ЖКХ при администрации района было создано районное объединение старших, проводились семинары и круглые столы. Поддержка со стороны органов местной власти является важным и необходимым условием сохранения и развития института старших. В качестве положительного примера взаимодействия власти и жителей

¹ Постановление № 41 городской Думы г. Нижнего Новгорода «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Нижнем Новгороде» от 24.05.2006 (с изм. 2008 г.).

можно рассмотреть деятельность совета старших, созданного при общественной приемной одного из депутатов городской Думы г. Нижнего Новгорода. Совет старших инициировал обсуждение проекта договора управления между домоуправляющей компанией и собственниками многоквартирных домов, в ходе которого были внесены многочисленные предложения и поправки с целью защиты интересов собственников, частично принятые домоуправляющей компанией, что можно считать определенным успехом. Укреплению взаимодействия между старшими и депутатом, повышению их активности способствовали семинары, собрания, встречи, в ходе которых старшие округа высказывали предложения, поддерживаемые депутатом. Впоследствии они были учтены при внесении в 2008 г. изменений в Положение о территориальном общественном самоуправлении городской Думы г. Нижнего Новгорода (ст. 14 «Старший по дому, подъезду, улице»)¹. Эти предложения касались повышения статуса старших, их участия в разработке и реализации планов социально-экономического развития, в приемах руководителей местной власти по вопросам данной территории с правом совещательного голоса, в контроле за выполнением ремонтных работ и подписании актов приемки. Старшим города были вручены удостоверения старших, что позволило им более уверенно решать вопросы, связанные с состоянием жилых домов и придомовых территорий. В 2009 г. на обсуждение депутатов администрацией города на основании предложения старших был вынесен проект «Управдом», направленный на повышение роли старших в решении вопросов содержания жилых домов и придомовых территорий. К сожалению, до настоящего времени проект не реализован органами местной власти по причине недостаточного финансирования.

Советы МКД. Возможно, благодаря зарождению и формированию института старших в Нижегородском регионе в дальнейшей произошло становление советов многоквартирных жилых домов как следующей ступени. Вполне можно говорить о процессе трансформации созданных к этому времени домовых комитетов в городе в советы многоквартирных домов. Федеральный закон «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (ст. 161.1)² обязывал собственников всех многоквартирных домов с целью упорядочения способов управления домом при пользовании ими общедомовым имуществом создавать советы многоквартирных домов (советы МКД), которые должны были избираться на общем собрании из числа собственников. О том, что государство обязывало собственников создавать советы МКД, говорит то, что в случае нарушения установленных сроков (если совет не будет избран собственниками в трехмесячный срок) орган местного самоуправления получает право самостоятельной организации собрания для определения формы управления домом с избранием совета дома, председателя совета дома, что впоследствии и было реализовано во многих домах города. Закон вступил в действие с 1 марта 2012 г. В связи с тем, что этот процесс организовывался в основном «сверху», создание советов МКД в Нижнем Новгороде происходило с большими трудностями. В качестве причин трудностей можно выделить, с одной стороны, неготовность жителей к переменам, их инфантилизм, несформированное чувство хозяина; с другой – формальный подход чиновников, что и приводило к низкой результативности. В намеченные администрации города сроки советы МКД были созданы: в Нижегородском районе – в 10% домов; Советском районе – в 10%; Приокском районе – в 35%; Сормовском районе – в 5%; Московском районе – в 19%³. Впоследствии избранные советы МКД столкнулись с массой проблем: недостаточным уровнем знаний председателей и членов советов, пассивностью, иждивенческими настроениями собственников домов, отсутствием необходимой поддержки со стороны органов местной власти, и в первую очередь – отсутствием у них возможности влиять на домоуправляющие компании, являющиеся частными компаниями (договор

¹ Постановление № 41 городской Думы г. Нижнего Новгорода «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Нижнем Новгороде» от 24.05.2006 г. (с изм. 2008 г.).

² Федеральный закон от 04.06.2011 N 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации». Ст. 161.1.

³ *День города*. Нижний Новгород, 8-14 августа 2012. № 62.

заключается напрямую между домоуправляющей компанией и собственниками). Непросто складывались и взаимоотношения вновь созданных советов МКД с домоуправляющими организациями. Отметим предоставление не всегда достоверной информации или отсутствие ответов на заявления жителей и совета МКД, некачественное выполнение ремонтных работ, навязывание невыгодных условий договора собственникам. Так, например, в договоре одной из управляющих компаний записано: если собственники принимают решение выйти из управляющей компании по причине отсутствия должного обслуживания, то для этого им необходимо организовать проведение собрания только в очной форме. Собрать собственников дома, где число квартир более ста, на очное собрание нереально.

Формально советы домов были созданы, даже документально оформлены (на 2014 г. на территории Нижегородского района города было создано 335 советов МКД), однако только одна треть осуществляет полноценную деятельность: проводят заседания, собрания, встречи, осуществляют контролирующие функции. Причем это именно те советы МКД, которые были сформированы на основе ранее созданных домовых комитетов, советов старших, образованных «снизу». В основу их деятельности была заложена инициатива и стремление улучшить условия проживания: отремонтировать подъезд, благоустроить придомовую территорию. Преимущественно в советы МКД вошли люди пожилого возраста, в первую очередь неработающие, хотя появилась и немногочисленная группа людей молодого и среднего возраста, в их число вошли домохозяйки.

В создании советов МКД государство и местная власть видели удобную форму контроля за жителями и управления ими. Вместе с тем они преднамеренно ограничивали их юридические права, рассматривая советы домов исключительно как организационные структуры. Следует обратить внимание и на то, что регистрация совета МКД в качестве юридического лица в органах местного самоуправления не предполагалась, что ставит под сомнение его возможность полноценно решать вопросы, связанные с управлением домом. Согласно законодательству, в число основных функций советов МКД были включены: выполнение решений общего собрания собственников; вынесение на обсуждение собственников предложений о порядке пользования общим имуществом дома, земельным участком, о порядке планирования и организации работ по содержанию и ремонту общего имущества, о порядке обсуждения проектов договоров, порядке предоставления коммунальных услуг; осуществление контроля за качеством предоставляемых коммунальных услуг; предоставление собственникам отчета о проделанной работе.

Стоит обратить внимание, что в ст. 161.1 Жилищного кодекса даже нет определения, что такое совет многоквартирного дома. Ограниченность законодательства, непредоставление юридических прав советам МКД существенно снизили уровень их активности. Те советы МКД, которые были созданы «снизу», на базе домовых комитетов, в большинстве случаев продолжают активную деятельность, созданные же «сверху» советы МКД в основном существуют формально. По мнению автора, совет многоквартирного дома можно рассматривать как форму самоорганизации собственников многоквартирных домов, как начальный этап объединения для решения вопросов ЖКХ в общей системе местного самоуправления. Создание советов МКД можно расценивать как положительный шаг в развитии местного самоуправления, когда создается коллективный орган управления домом, состоящий из выбранных наиболее активных собственников, заинтересованных в улучшении качества обслуживания дома и наведении порядка. И даже при ограниченных полномочиях, определенных законодательством, по мнению автора, роль советов МКД может быть значимой для собственников дома при отстаивании их интересов путем внесения поправок в договор управления в пользу собственников; урегулировании разногласий между собственниками дома; обеспечении качества ремонтных работ путем подписания актов приемки. Советы многоквартирных домов являются начальным низовым звеном в цепи местного самоуправления, наиболее приближенным к жителям, если говорить о подлинном местном самоуправлении, сформированном «снизу». Рассматривая советы МКД как важный механизм реформирования ЖКХ, следует подчеркнуть необходимость создания благоприятных условий

для их развития. Важно поддерживать и всячески развивать эти ростки местного самоуправления «снизу», которые нуждаются в финансовой и консультативно-методической помощи.

Таким образом, исследование позволяет сделать вывод о том, что создание благоприятных условий, инновационные подходы, примененные нижегородскими органами местной власти на практике, способствовали решению существующих проблем, укреплению взаимодействия власти и жителей, а также повышению их активности. Заслуживает внимания нижегородский опыт института старших, применение форм взаимодействия представителей местной власти с нижегородцами, впоследствии выразившиеся в принятых нормативных документах, в реализованных социально значимых программах и проектах. Создание советов многоквартирных домов, определенное федеральным законодательством, в Нижнем Новгороде произошло на базе сформированных ранее домовых комитетов. На сегодняшний день необходимо совершенствовать механизмы поддержки советов многоквартирных домов. В связи с этим должна быть разработана целевая муниципальная программа по поддержке советов МКД, включающая в себя элементы обучения и просвещения, особенно в области юридических знаний. Необходимо также проработать вопрос стимулирования и поощрения председателей и членов советов МКД. Органы местного самоуправления должны более активно включаться в решение проблем. Депутатам городской Думы необходимо контролировать деятельность частных домоуправляющих компаний, т.к. их деятельность затрагивает интересы всех жителей города. Наряду с привлечением экспертов органам местного самоуправления необходимо разработать Положение о заключении договора между домоуправляющей компанией и собственниками в целях защиты прав граждан.

BALUEVA Irina Vladimirovna, Assistant to the Deputy of City Duma of Nizhny Novgorod; Applicant of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (Lenina av., 27, Nizhniy Novgorod, Russia, 603006; irina_balu@mail.ru)

INNOVATIVE APPROACHES TO THE LOCAL SELF-GOVERNMENT UNDER CONDITIONS OF THE HOUSING AND COMMUNAL SERVICES REFORM

(the experience of Nizhny Novgorod)

Abstract. *The reforming of the housing and communal services faces many serious problems which today create the social tension. One of the causes of these problems is the lack of the communication between local authorities and citizens, as well as the low level of the social activity. The author considers innovative approaches, which were used by the Nizhny Novgorod local authorities in order to jointly solve the housing problems. The activities of the institute of the seniors, the invention of the council of apartment building as a form of self-organization of the owners are determined by their role and importance in the overall system of the local government in the situation of reforms. The study suggests that the creation of the favorable conditions, realized by the Nizhny Novgorod local authorities, in practice contribute to the solution of the existing problems and strengthen the interaction between government and citizens, as well as help to realize the important socially significant projects and programs.*

Keywords: *local government, reforming of housing and communal services, institute of seniors, house committee, council of apartment building, territorial self-government*
